

О. А. Задихайло

**АДМІНІСТРАТИВНЕ
ПРАВО УКРАЇНИ
(Загальна частина)**

Навчальний посібник

Харків
«Право»
2017

УДК 342.9(477)(075)
ББК 67.9(4УКР)301я7
3-15

*Рекомендовано до друку вченою радою
Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди
(протокол № 1 від 26 лютого 2016 р.)*

Рецензенти:

Т. О. Коломоєць – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;

А. Т. Комзюк – доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Задихайло О. А.

3-15 Адміністративне право України (Загальна частина) : навч. посіб. /
О. А. Задихайло. – Х. : Право, 2017. – 314 с.

ISBN 978-966-458-973-1

У навчальному посібнику, який присвячений Загальній частині адміністративного права, на основі досягнень адміністративно-правової науки, новітніх нормативно-правових актів висвітлені основні теоретичні положення адміністративного права з урахуванням перспектив його подальшого розвитку відповідно до вимог адміністративно-правової реформи. Посібник зручний у використанні, вигідно відрізняється лаконічністю і доступністю подання навчального матеріалу.

Розрахований на студентів, аспірантів, викладачів юридичних вищих навчальних закладів, а також науковців і практичних працівників, які цікавляться проблемами адміністративного права.

**УДК 342.9(477)(075)
ББК 67.9(4УКР)301я7**

ISBN 978-966-458-973-1

© Задихайло О. А., 2017
© Оформлення. Видавництво
«Право», 2017

ПЕРЕДМОВА

Адміністративне право України є однією з провідних галузей правової системи України, що регулює найважливіші суспільні відносини, які складаються в усіх сферах суспільного життя – політичній, економічній, соціально-культурній. Воно тісно пов'язане з виконавчою гілкою влади та державним управлінням, оскільки безпосередньо регулює відповідні суспільні відносини.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства адміністративне право постає як галузь, спрямована на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина у їх взаємовідносинах з представниками виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, адміністрацією підприємств, установ та організацій, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадку їх порушення.

Адміністративне право є однією з базових навчальних дисциплін з підготовки юристів, адже цей курс входить до циклу фундаментальних навчальних дисциплін у програмі юридичної освіти. У її межах вивчається складний комплекс теоретичних положень, правових інститутів і нормативного матеріалу щодо регламентації діяльності держави, державних органів, посадових осіб. Адміністративне право вивчає законодавство, що за своїм обсягом значно перевищує законодавство будь-якої іншої галузі права.

Навчальний посібник підготовлено з урахуванням сучасного адміністративного законодавства України, нових підходів у регулюванні управлінських відносин, висвітлення проблем законодавчого забезпечення державного управління, ролі та місця адміністративного права у цій сфері.

Значну увагу в посібнику приділено висвітленню основних теоретичних положень щодо: державного управління та виконавчої влади; предмета, методу та системи адміністративного права; адміністративно-правових норм та відносин; суб'єктів адміністративного права (громадян, іноземців та осіб без громадянства, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, державних службовців); форм та методів

державного управління, адміністративного примусу та адміністративної відповідальності; адміністративного процесу.

В умовах інтеграції України до європейського правового простору важливого значення набувають порівняльно-правові дослідження адміністративного права різних країн. Такі дослідження дозволяють краще вивчати власне національне право. Саме з цією метою окремий розділ посібника присвячено аналізу адміністративного права провідних західноєвропейських країн: Франції, Німеччини та Великої Британії.

Автор висловлює щирю вдячність рецензентам – провідним вченим-адміністративістам держави – доктору юридичних наук, професору, заслуженому юристу України Т. О. Коломoeць та доктору юридичних наук, професору, заслуженому діячу науки і техніки України А. Т. Комзюку за цінні поради та зауваження стосовно рукопису посібника.

Нормативно-правові акти та назви державних органів наведено станом на 15 січня 2016 р.

О. А. Задихайло,
кандидат юридичних наук, доцент

Розділ 1

Державне управління і адміністративне право

Глава 1

Поняття та сутність державного управління і виконавчої влади

§ 1. Управління як соціальне явище

Необхідність висвітлення питань управління в межах вивчення навчальної дисципліни «Адміністративне право» обумовлюється в першу чергу самою природою адміністративного права, яке виступає регулятором саме управлінських відносин.

Термін «адміністрація», який сьогодні є достатньо поширеним у застосуванні, у перекладі з латинської мови означає «управління», «керівництво». Тому словосполучення «адміністративне право» можна цілком правомірно розглядати як «управлінське право».

Всі особливості адміністративно-правового регулювання тією чи іншою мірою пов'язані зі специфікою цього соціального явища, сутність якого знаходиться за межами правової площини, оскільки управління є функцією організованих систем, які існують не лише в державній та соціальних сферах, а й в інших областях. Управління присутнє у фізичних, хімічних та біологічних явищах, технологічних і політичних процесах. Існує багато дефініцій терміна «управління», які вживають залежно від сфери застосування. У загальному сенсі під управлінням розуміють цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою створення ефективно функціонуючої системи та досягнення поставленої мети. Слід зазначити, що таке явище, як управління, завжди передбачає обов'язкову присутність людини з її потребами, інтересами, реалізацією поставлених завдань. Це пояснюється, в першу чергу, тим, що управління

становить собою свідому діяльність, а це, як відомо, властиве лише людині. Тому управління у власному розумінні починається лише тоді, коли в будь яких явищах і процесах мають місце свідомі прояви, інтереси, воля та діяльність людини. Вельми влучне визначення управління дав Г. В. Атаманчук, який вважає, що управління – це цілевстановлюючий, тобто утворюючий, продуманий, організуючий та регулюючий вплив людей на власну суспільну життєдіяльність, який може здійснюватись як безпосередньо (у формах саморегуляції), так і через спеціально створені органи та структури (державні органи, політичні партії, суспільні об'єднання, підприємства, товариства, спілки та ін.)¹.

Вирішальну роль у пошуку універсальних характеристик управління відіграла наука кібернетика (від грецької *kybernetike* – мистецтво управління), яка вивчає загальні закономірності управління системами та використання інформації в процесах управління. Досягнення кібернетики використовуються в науці і практиці управління. Так, за допомогою категорій, вироблених кібернетикою, були визначені єдині позиції щодо розуміння сутності управління. Таким чином, в управлінні, як в об'єктивно існуючому явищі, було виявлено і визначено головну ланку і носія усіх складових ознак управління – управлінську систему.

Система управління (управлінська система) складається з таких частин:

1. Суб'єкт управління – керівна складова системи управління, в інтересах якої власне і здійснюється весь процес управління. Суб'єкт управління є провідним серед інших елементів управлінської системи. Він наділяється відповідними повноваженнями по здійсненню управління, владою, завдяки чому має можливість підкоряти своїй волі поведінку керованого об'єкта.

2. Об'єкт управління – керована складова системи управління, тобто те, на що спрямоване управління. Об'єктами управління можуть бути окремі особи та групи людей, державні органи та недержавні структури, процес виробництва, технічні пристрої і засоби, елементи живої природи, рослинний і тваринний світ тощо (в залежності від чого вирізняються певні види управління).

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 29, 30.

3. Управлінський вплив – це процес керування, що здійснюється суб'єктом управління і завдяки якому забезпечується підпорядкування об'єкта суб'єктові та реалізується на практиці мета управління. Саме через управлінський вплив, за допомогою різноманітних організуючих команд, заходів, прийомів та методів, здійснюється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни у ньому.

4. Зворотній зв'язок – інформація, яку отримує суб'єкт управління щодо результативності управлінського впливу та змін в об'єкті. Саме за рахунок наявності зворотного зв'язку система набуває ознак цілісності, а суб'єкт управління отримує можливість вчасно коригувати прояви управлінського впливу відповідно до стану об'єкта управління.

В процесі управління знаходять своє безпосереднє відображення його *функції*, під якими розуміють найтипівіші, однорідні й чітко визначені напрями діяльності керівного суб'єкта, які забезпечують досягнення цілей управлінського впливу на об'єкти управління. До них зазвичай відносять: прогнозування (наукове передбачення стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ та процесів на підставі об'єктивних даних та досягнень науки); планування (визначення напрямків, цілей управлінської діяльності, а також способів і засобів їх досягнення); організацію (формування системи управління та впорядкування управлінських відносин між суб'єктом та об'єктом управління); координацію (забезпечення узгодження діяльності системи управління); регулювання (встановлення режиму взаємозв'язку між суб'єктом та об'єктом управління); розпорядництво (владне вирішення конкретних питань, що виникають в керованій сфері); контроль (встановлення відповідності (або невідповідності) фактичного стану об'єкта управління заданому).

В залежності від характеристики керованого об'єкта виділяють технічне, біологічне та соціальне управління.

Об'єктом *технічного* управління, яке здійснюється в системі «людина – техніка», виступають різноманітні машини, механізми, пристрої, тобто предмети матеріального світу, створені самою людиною з метою полегшення умов праці і призначені для розширення її можливостей у забезпеченні власної життєдіяльності.

Об'єктом *біологічного* управління, яке здійснюється в системі «людина – природа», є елементи живої природи, рослинний і тварин-

ний світ. Воно спрямоване на використання об'єктивних законів природи, що відкриваються біологічними науками для створення нових сортів рослин, порід тварин, отримання сировини, продуктів рослинного і тваринного походження, за допомогою яких забезпечується фізіологічне існування людини. Прикладами реалізації біологічного управління можна вважати генетично модифіковані продукти харчування, клоновані тварини, винайдені нові сорти фруктів, овочів тощо.

Соціальне управління, яке здійснюється в системі «людина – людина», відрізняється від перших двох видів управління тим, що це управління відбувається всередині людського суспільства, де як суб'єкт, так і об'єкт управління представлено людьми (їх об'єднаннями).

Соціальне управління належить до явищ, що виникли і розвивались протягом всієї історії людства. Воно створене людьми з метою впорядкування своєї життєдіяльності, забезпечення усталеності, розвитку соціальних систем. Соціальне управління повною мірою відповідає загальноуправлінським ознакам і містить ті ж складові частини системи управління. Однак як явище суспільне характеризується й власними особливостями, що відрізняють його від інших видів управління. До таких особливостей належать:

1. Соціальне управління знаходить свій прояв лише через спільну діяльність людей, тобто управління організує їх саме для такої діяльності у відповідні колективи.

2. Головною метою соціального управління є упорядкований вплив на учасників спільної діяльності, що надає процесові взаємодії людей певної організованості.

3. Соціальне управління реалізується шляхом виникнення суспільних відносин, які за своєю суттю є управлінськими. Вони виникають, насамперед, між суб'єктом та об'єктом у зв'язку з практичною реалізацією функцій соціального управління.

4. Соціальне управління має владний характер, оскільки ґрунтується на певній підпорядкованості волі учасників управлінської діяльності. Суб'єкт управління формує та реалізує волю, а об'єкт їй підкоряється.

5. Соціальне управління потребує особливого механізму реалізації, який уособлюють відповідні суб'єкти управління. Ними можуть виступати як відповідні органи управління (суспільні або державні), так і окремі, уповноважені на те особи цих органів.

Соціальне управління складається з *державного управління*, у якому суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур та *громадського управління*, де суб'єктами є недержавні утворення.

Кожному з вказаних видів управлінської діяльності притаманні специфічні ознаки, що зумовлені особливостями їх організації, характером використовуваних форм і методів впливу.

Так, суб'єкти державного управління діють від імені держави. Рішення, що приймаються у межах цієї системи, є обов'язковими для всіх учасників суспільних відносин, у тому числі й для недержавних організацій та формувань. Їх діяльність має юридично-владний характер і забезпечується примусовою силою держави.

Суб'єктами громадського управління виступають недержавні утворення (громадські об'єднання, органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні комітети тощо). Вони виступають як суб'єкти управління виключно від свого імені тільки для вирішення питань, що визначені їх статутними документами.

Особливе місце у системі громадського управління займає місцеве самоврядування, яке конституційно визначено як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, котре здійснюється нею як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

§ 2. Поняття та особливості державного управління

Державне управління є одним з основних видів управління в суспільстві. Воно нерозривно пов'язано з функціями та ознаками держави. Так, державне управління характеризується територіальністю, тобто ознакою правомірності управлінського впливу на певну територію. Управлінські дії держави легітимні, а невиконання тих чи інших завдань, що лежать в основі управлінського впливу, призводить до можливості застосування примусу. За допомогою державного управління реалізуються всі внутрішні та зовнішні функції держави: економічна, охорони прав і свобод громадян, охорони правопорядку, соціальна, екологічна, оборонна та ін.

Державне управління здійснюється лише спеціально уповноваженими на те органами, які в сукупності утворюють систему органів

державного управління, що діють від імені держави та наділені відповідними державно-владними повноваженнями. До складу цієї системи входять:

1) державні органи, які є складовою частиною державного апарату (наприклад, міністерство, державний комітет). Вони займають провідне місце в системі;

2) недержавні органи, які можуть здійснювати державне управління лише у випадку делегування їм державою відповідних повноважень. Так, відповідно до Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органам сільських, селищних, міських рад делеговано низку повноважень щодо реалізації функцій і завдань виконавчої влади, при виконанні яких органи місцевого самоврядування й проявляються як суб'єкти державного управління.

Державне управління являє собою складну динамічну систему, елементам якої властиві певні особливості, що відображають його специфіку і дають можливість виокремити його як самостійний вид управління.

Так, головною особливістю суб'єкта являється те, що ним є держава в цілому, яка представлена системою спеціальних, як правило, державних органів. Особливості цих органів як безпосередніх суб'єктів державного управління полягають в тому, що: по-перше, вони діють за дорученням і від імені держави; по-друге, здійснюють функції державного управління; по-третє, наділені повноваженнями державно-владного характеру і діють в межах компетенції, встановленої для них нормативно-правовими актами.

Головна особливість об'єкта полягає в тому, що ним є організоване суспільство в цілому. Безпосередніми об'єктами, на які здійснює вплив той чи інший суб'єкт, є підвідомчі йому сфери державного управління.

Особливості управлінського впливу проявляються у властивому йому державно-владному характері (він містить веління держави, обов'язкове для виконання). Слід зазначити, що такий вплив забезпечується примусовою силою держави, тобто владним характером використовуваних в процесі управління методів та засобів.

Якісне розуміння сутності державного управління можливе через аналіз його основних ознак, які часто називають *рисами державного управління*. Найчастіше виділяють такі ознаки:

1) **Виконавчо-розпорядчий характер державного управління** охоплює дві його взаємопов'язані сторони: *виконавчу і розпорядчу діяльність*.

Виконавча діяльність є основним призначенням державного управління. Органи, які здійснюють державне управління, є насамперед виконавчими структурами. Найважливіші з них містять цю ознаку вже у самій своїй назві (наприклад, органи виконавчої влади). Ця ознака, як правило, закріплюється у нормативному порядку. Так, у Положенні про Міністерство фінансів України зазначено, що воно є центральним органом виконавчої влади.

Разом з тим для безпосереднього управління економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами характерною є *розпорядча діяльність* органів державного управління, яка виявляється, *по-перше*, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (які закріплюються в указах, постановах, положеннях, розпорядженнях, інструкціях тощо); *по-друге*, в організації виконання зазначених приписів і, *по-третє*, у здійсненні контролю за цим процесом.

2) **Підзаконний характер**, тобто діяльність у галузі державного управління спрямовано на виконання Конституції та законів України. У продовження першої риси державного управління слід зазначити, що виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління ґрунтується на положеннях і вимогах законів. Тобто органи чи посадові особи, реалізуючи на практиці державне управління, повинні і мають право діяти лише в межах компетенції, встановленої для них відповідними нормативно-правовими актами.

3) **Масштабність** як риса державного управління проявляється в управлінському впливі на всі найважливіші сфери життєдіяльності суспільства – економіку, соціально-культурну та адміністративно-політичну сфери.

4) **Систематичність**. Державне управління являє собою безперервну, постійну і планомірну діяльність, спрямовану на забезпечення державних інтересів, прав і свобод громадян, суспільного порядку і безпеки.

5) **Ієрархічність** – наявність у системі органів державного управління вищих і нижчих функціональних ланок з чіткою субординацією та ієрархією.

6) **Організаційний зміст** державного управління проявляється в організації спільної діяльності людей у процесі виконавчо- розпо-

рядчої діяльності на різних рівнях, що забезпечує цілеспрямоване, стає функціонування всього управлінського механізму.

З урахуванням вищезазначеного **державне управління** являє собою підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважених органів (органів державного управління) з метою владно-організуючого впливу на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах.

§ 3. Принципи державного управління

Державне управління здійснюється відповідно до певних *принципів*, під якими розуміються основні засади, закономірності, на яких базується державне управління.

Прийнято виділяти такі групи принципів державного управління:

1) *загальні принципи* – які базуються на положеннях Конституції України, законів України;

2) *спеціальні принципи* – враховують організаційні аспекти діяльності органів державного управління.

До загальних принципів належать:

Демократизм. Принцип демократизму встановлює народовладдя в державному управлінні, адже демократичний характер держави зобов'язує сформувати і відповідну їй демократичну систему управління, яка базувалася б на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх, або переважної більшості громадян, можливості їх максимального залучення до прийняття важливих загальнодержавних рішень. Демократизм як принцип державного управління проявляється в тому, що державні управлінські рішення спрямовано на задоволення інтересів усіх чи більшості громадян держави.

Серед обставин, закріплених у Конституції, що визначають демократизм як принцип державного управління, перш за все слід виокремити такі:

– визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканості й безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3);

– визнання головним обов'язком держави забезпечення прав і свобод людини (ст. 3);

– закріплення положення, що єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5);

- здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6);
- відсутність у державі обов'язкової ідеології та цензури (ст. 15);
- гарантування державою права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. ст. 34–36);
- закріплення права громадян на звернення до органів державної влади і місцевого самоврядування та обов'язку цих органів розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);
- проголошення права на працю, страйки, відпочинок, соціальний захист, житло, достатній життєвий рівень, охорону здоров'я, медичну допомогу, безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. ст. 43–50), освіту та свободу творчості (ст. ст. 53, 54).

Участь населення в управлінській діяльності держави є одним з найважливіших принципів державного управління, який закріплено у Конституції України, законах і багатьох підзаконних актах.

Так, відповідно до ст. 5 Конституції народ України, будучи єдиним джерелом влади в державі, здійснює її як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Реалізації вказаного принципу державного управління сприяють також положення ст. 38 Конституції, яка надає громадянам право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зазначені конституційні положення знайшли свій розвиток у Законі України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян», у преамбулі якого підкреслюється, що даний Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування.

Чинне законодавство передбачає різні форми участі населення в управлінні державними справами, серед яких треба зазначити участь у референдумах, об'єднання у політичні партії, та громадські організації, службу в державних органах управління, звернення з пропозиціями та рекомендаціями до органів влади з метою вдосконалення їх управлінської діяльності та ін.